



Annuaire suisse de politique de développement

25-1 | 2006
Faits et statistiques 2006

1. Politique extérieure

Christoph Stamm



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/311>
ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2006
Pagination : 3-14
ISBN : 2-88247-061-4
ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Christoph Stamm, « 1. Politique extérieure », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-1 | 2006, mis en ligne le 10 février 2010, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/311>

1. Politique extérieure*

TROIS ANS après son adhésion à l'ONU, la Suisse a définitivement cessé d'être une observatrice pour devenir membre à part entière de l'organisation. Elle joue à présent un rôle actif et constructif dans les réformes engagées à l'ONU, en particulier pour ce qui est de la sécurité humaine et des droits de l'homme. La Suisse entend renforcer à moyen terme sa contribution aux opérations de l'ONU pour le maintien de la paix et le Conseil fédéral est parvenu dans une certaine mesure à consolider le statut de Genève en tant que deuxième quartier général de l'ONU.

Lors du Sommet mondial 2005, les Etats ne sont pas parvenus à s'entendre sur un élargissement du Conseil de sécurité tel que prévu dans le programme de réforme de l'ONU. L'adoption du principe qui attribue à la communauté internationale la responsabilité de protéger la population civile est par contre considérée comme un grand progrès.

En ce qui concerne la politique européenne de la Suisse, la conclusion des Accords bilatéraux II et l'approbation par le peuple de l'extension de la libre circulation des personnes constituent un nouveau pas vers le renforcement des relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE). A l'avenir, le Conseil fédéral entend réorienter la politique extérieure, afin de la concentrer moins sur l'UE et de la rendre plus universelle. Il souhaite aussi approfondir les relations avec certains Etats importants ainsi qu'avec les régions prioritaires d'Europe du Sud-Est.

Par un revirement, parfois contesté, dans sa politique au sujet du Kosovo, la Suisse a par ailleurs clairement exprimé son désir de voir se régler rapidement la question du statut de cette province.

1.1. La Suisse et l'ONU

1.1.1. Rapport du secrétaire général sur la réforme de l'ONU


Le 21 mars 2005, le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, a lancé le programme de réforme le plus ambitieux que l'organisation ait connu en soixante ans d'existence¹. En présentant son rapport intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, il a appelé tous les chefs d'Etat et de gouvernement à approuver ses propositions comme un projet global. Selon Kofi Annan, tous les Etats se doivent désormais, cinq ans après le Sommet du Millénaire, de promouvoir ensemble et simultanément la sécurité, le développement et les droits de l'homme. «Il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y

* Par Christoph Stamm, politologue.

¹ Rapport du secrétaire général de l'ONU à l'Assemblée générale à l'occasion du Sommet mondial en septembre 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, doc. A/59/2005, New York, 21 mars 2005, <www.un.org/french/largerfreedom>.

avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés» (p. 6). Suivant cette citation, le rapport se subdivise en plusieurs parties.

La section du rapport portant le titre *Vivre à l'abri du besoin* explique les mesures à entreprendre pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement.


 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 2, section 2.1, Objectifs du Millénaire pour le développement.

Sous le titre *Vivre à l'abri de la peur*, le rapport énumère les instruments à mettre en place pour lutter contre le terrorisme, la non-prolifération et le démantèlement des armes de destruction massive, ainsi que pour consolider efficacement la paix.

 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 11, section 11.5, « Armes de destruction massive ».

La section *Vivre dans la dignité* traite de la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que du renforcement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La quatrième et dernière section, *Renforcer l'Organisation des Nations unies*, présente les réformes institutionnelles et organisationnelles que l'ONU doit mener à bien si elle « veut être utile à ses Etats membres, et aux peuples du monde, face aux défis qui sont décrits dans les [trois sections précédentes du] rapport » (p. 46). Voici les propositions concrètes : accroître l'efficacité et l'efficacité de l'Assemblée générale, élargir le Conseil de sécurité, réformer le Conseil économique et social, remplacer la Commission des droits de l'homme par un Conseil des droits de l'homme, créer une commission de consolidation de la paix et redéfinir les tâches du Secrétariat général.

 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 9, section 9.5.2, « Création d'un Conseil des droits de l'homme ».

1.1.2. La Suisse et la réforme de l'ONU

En juin 2005, le Conseil fédéral a publié son troisième rapport sur les relations de la Suisse avec l'ONU². Sur demande du Parlement, ce rapport se concentre sur trois thèmes : l'avancement des réformes à l'ONU, les préparatifs de la conférence internationale prévue en septembre 2005 pour évaluer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (voir, dans le chapitre 2 de cet Annuaire, la section 2.2) ainsi que la situation des organisations internationales en Suisse et la politique d'accueil.

Le rapport confirme les principes suivants de la politique que la Suisse applique au sein de l'ONU :

- ❑ la Suisse s'engage pour que soient confirmés le système de sécurité collective fondé sur la Charte des Nations unies et la compétence qui incombe au Conseil de sécurité de déterminer les mesures nécessaires afin de garantir la paix dans le monde et la sécurité internationale ;
- ❑ la Suisse souhaite que soit mis en place un système plus efficace pour protéger les droits de l'homme et que l'on renforce le rôle des Nations unies pour assurer le respect du droit international, de la démocratie, des principes de l'Etat de droit et de la sécurité humaine ;

² Conseil fédéral, *Rapport 2005 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse* du 18 mai 2005 (FF 2005 3697).

- ❑ la Suisse s'acquitte des tâches qui lui incombent en matière de coopération au développement ;
- ❑ la Suisse contribue à faire de la lutte contre les changements climatiques une des priorités clés de la protection de l'environnement, sans que les autres grands enjeux écologiques ne passent au second plan³.

Le Conseil fédéral a salué le rapport du secrétaire général sur la réforme de l'ONU⁴. Après en avoir pris connaissance, la Suisse a défini sa position dans les quatre domaines cités ci-dessus, puis choisi de jouer un rôle de moteur dans le processus de réforme de l'ONU.

Pour mettre l'humanité à l'abri du besoin, des mesures s'imposent, selon le secrétaire général, non seulement dans les domaines économique, commercial et social, mais aussi pour assurer la viabilité écologique, prévenir les catastrophes naturelles, lutter contre les épidémies et répondre aux besoins humanitaires urgents. La Suisse défend cette approche globale⁵. Voici les quatre priorités qui lui tiennent particulièrement à cœur : la communauté internationale ne doit pas convenir de nouveaux objectifs de développement, mais s'attacher à réaliser ceux qu'elle s'est fixés à l'occasion du Sommet du Millénaire, lors de la Conférence de Monterrey et au Sommet mondial de Johannesburg. La Suisse souligne ensuite qu'il importe de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes pour instaurer un développement équilibré. Enfin, elle souhaite s'engager pour la protection de l'environnement et du climat et contribuer à mettre sur pied un système d'alerte mondial couvrant toutes les sortes de risques naturels⁶.

En ce qui concerne la politique de sécurité et de paix, la Suisse est d'accord avec la plupart des propositions du secrétaire général et plaide pour l'adoption d'une notion très large de la sécurité, comprenant également le concept de sécurité humaine⁷.

La Suisse aimerait par ailleurs renforcer le système multilatéral de contrôle des armes et de démantèlement des armes nucléaires, biologiques et chimiques. A son avis, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et la Commission préparatoire pour l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBTO) devraient porter tout événement préoccupant à la connaissance du Conseil de sécurité.

³ Les commissions de politique extérieure des deux Chambres fédérales ont pris connaissance du rapport et ont notamment salué l'engagement de la Suisse en faveur des réformes visant à renforcer l'ONU. Toutes deux se sont prononcées pour que la Suisse joue un rôle actif au sein de l'organisation. Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, *La CPE-E soutient le rôle actif de la Suisse au sein des Nations unies*, communiqué de presse, 24 août 2005. Commission de politique extérieure du Conseil national, *La CPE-N soutient les initiatives de la Suisse au niveau international*, communiqué de presse, 31 août 2005.

⁴ Conseil fédéral, *La Suisse salue la volonté de réforme du secrétaire général de l'ONU*, communiqué de presse, 22 mars 2005.

⁵ *Déclaration de M. Peter Maurer, ambassadeur, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies*, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, *Groupe de questions I – Vivre à l'abri du besoin*, New York, 25 avril 2005.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Déclaration de S.E. M. Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies*, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, « Cluster » II : *Vivre à l'abri de la peur*, New York, 21 avril 2005.

La Suisse appuie les projets de Kofi Annan en matière de lutte contre le terrorisme, notamment en approuvant la Convention sur la répression du terrorisme nucléaire et la Convention générale de l'ONU sur le terrorisme. Un rapporteur spécial doit toutefois veiller à ce que les mesures antiterroristes ne violent pas les droits de l'homme.

Du point de vue suisse, le droit de recourir à la force est suffisamment ancré dans la Charte des Nations unies : outre les cas de légitime défense, seul le Conseil de sécurité est compétent pour autoriser l'emploi de la force. Le conseil devrait toutefois inscrire dans une résolution les critères qui définissent les situations où l'emploi de la force peut s'avérer légitime.

La Suisse soutient la création d'une commission de consolidation de la paix et défend l'idée de subordonner cette commission à la fois au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social (ECOSOC). Cette commission devrait combler le fossé qui sépare souvent les activités de maintien de la paix et la coopération au développement, et œuvrer dans des domaines transversaux tels que la démobilisation, le désarmement, la réinsertion, la réhabilitation, la réforme de la sécurité, l'instauration de l'Etat de droit et la gestion des ressources naturelles. La Suisse doute cependant de la nécessité de créer un fonds de consolidation de la paix.

Par ailleurs, la Suisse pense qu'il importe de renforcer les bons offices du secrétaire général dans la prévention des conflits, d'instituer un corps d'experts de 100 policiers des Nations unies, d'adopter des moyens de sanction ciblés et efficaces et de mettre en place un système pour assurer le suivi et l'identification des armes légères⁸.

La réforme des trois piliers du système des droits de l'homme revêt une importance particulière aux yeux de la Suisse. Elle se déclare ainsi favorable au renforcement des sept comités chargés de veiller à l'application des conventions sur les droits de l'homme, à une augmentation des ressources du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et à la création d'un Conseil permanent des droits de l'homme.

La Suisse soutient en outre la notion de *responsabilité collective* – incombant à tous les Etats – *de protéger la population civile*, cette responsabilité prévoyant une intervention dans les cas où les autorités de l'Etat intéressé n'ont pas la volonté ou la capacité de protéger les citoyens du pays contre le génocide et les crimes contre l'humanité⁹.

Pour ce qui est de renforcer l'Organisation des Nations unies, l'accent est mis sur l'élargissement du Conseil de sécurité. Aucune des deux propositions présentées par le secrétaire général n'étant parvenue à obtenir un consensus, la Suisse souhaiterait également envisager d'autres options¹⁰. A son avis, l'élargis-

⁸ Ibid.

⁹ Déclaration de S.E. M. Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, « Cluster » III : *Vivre dans la dignité*, New York, 19 avril 2005.

¹⁰ Les deux modèles d'élargissement prévoient de faire passer le nombre des membres du Conseil de sécurité de 15 à 24. Le modèle A prévoit d'adjoindre au conseil six membres permanents supplémentaires sans droit de veto et trois nouveaux membres non permanents (désignés pour deux ans et ne pouvant être élus pour deux mandats consécutifs). Dans le modèle B (sans nouveaux membres permanents), le conseil compte huit nouveaux membres permanents sans droit de veto (élus pour quatre ans et rééligibles immédiatement) et un nouveau membre (désigné pour deux ans et ne pouvant être élu pour deux mandats consécutifs).

sement doit offrir une meilleure représentation aux pays en développement, tenir compte de la contribution que les Etats membres apportent aux activités de l'ONU et ne pas privilégier unilatéralement les grands pays. La Suisse s'oppose par ailleurs à ce que d'autres Etats obtiennent un droit de veto, car cela équivaldrait à diminuer encore la capacité d'agir du Conseil de sécurité. Elle juge également nécessaire d'améliorer les méthodes de travail du conseil¹¹.

Le Conseil fédéral soutient aussi une revitalisation de l'Assemblée générale, formule des propositions pour réformer l'ECOSOC et demande une plus grande participation des parlements nationaux aux travaux de l'ONU.

Dans une lettre adressée en février 2005 à Kofi Annan, 108 parlementaires suisses appellent de leurs vœux la création d'une assemblée parlementaire auprès de l'ONU¹².

1.1.3. Sommet mondial 2005

Le 13 septembre, l'Assemblée générale a ouvert sa 60^e session ordinaire au siège des Nations unies à New York¹³. Aussitôt après l'ouverture de cette session, quelque 150 chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis, du 14 au 16 septembre, en une séance plénière de haut niveau, le Sommet mondial 2005¹⁴. Les participants à ce sommet ont pris des décisions sur une série des principales propositions contenues dans le rapport du secrétaire général (voir plus haut section 1.1.1) et mesuré les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 2, section 2.1, Objectifs du Millénaire pour le développement.

Dans le document final, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord sur ce que les observateurs ont appelé un «plus petit dénominateur commun», qui doit néanmoins contribuer à résoudre les problèmes mondiaux¹⁵:

- ❑ ils ont renouvelé leur engagement à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement;
- ❑ ils ont décidé de créer une commission de consolidation de la paix «pour faciliter la transition entre la guerre et la paix»;
- ❑ ils ont adopté la notion de «responsabilité de protéger» (*responsability to protect*)¹⁶;

¹¹ *Déclaration de M. Peter Maurer, ambassadeur, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies*, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, *Groupe de questions IV – Renforcer l'Organisation des Nations unies*, New York, 27 avril 2005.

¹² Conseil fédéral, *Rapport 2005 sur les relations avec l'ONU...*, *op. cit.*

¹³ 60^e session de l'Assemblée générale: <www.un.org/french/ga/60>.

¹⁴ Sommet mondial 2005: <www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html> et <www.un.org/french/summit2005>.

¹⁵ Assemblée générale des Nations unies, *Document final du Sommet mondial de 2005. Résolution adoptée par l'Assemblée générale*, doc. A/RES/60/1, New York, 24 octobre 2005, <www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60fr.htm>. «Ein Schlusssdokument ohne Biss», *Tages-Anzeiger*, 15. September 2005.

¹⁶ «C'est à chaque Etat qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. [...] Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, [...] lorsque [les] moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales

- ❑ ils ont convenu d'instituer un Conseil des droits de l'homme dans le courant de 2006.

Les Etats ne sont cependant pas parvenus à s'entendre sur les moyens à mettre en œuvre pour entraver la prolifération des armes de destruction massive ni sur de nouveaux engagements destinés à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. En ce qui concerne le projet d'élargissement du Conseil de sécurité, la communauté internationale n'a pas pu s'entendre sur l'une des propositions présentées. Il est probable que ce projet sera classé sans suite, faute de compromis.

Selon l'ambassadeur Peter Maurer, le sommet présente un bilan positif, bien que des accords eussent pu être trouvés sur certains points qui exigeront beaucoup de travail par la suite¹⁷. Le président de la Confédération, Samuel Schmid, s'est montré satisfait des progrès accomplis en vue de la création d'un Conseil des droits de l'homme et a appelé, dans son discours, les membres de l'ONU à poursuivre sur la voie des réformes, qui sont, à ses yeux, indispensables pour accroître l'efficacité, la transparence et la solidarité¹⁸.

Le Sommet mondial a été marqué par le scandale autour du programme de l'ONU « Pétrole contre nourriture ». Le premier rapport d'enquête sur cette affaire, publié une semaine avant le sommet, parle de corruption et de gaspillage. Il attribue au secrétaire général, Kofi Annan, à sa représentante et au Conseil de sécurité la responsabilité de la mauvaise gestion de ce programme humanitaire¹⁹.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 5, section 5.6.1, « Pétrole contre nourriture ».

1.1.4. La politique d'accueil de la Suisse

La Suisse²⁰ veille à ce que les réformes de l'ONU n'engendrent pas de répercussions néfastes pour le rôle international de Genève, mais les propositions présentées par le secrétaire général plaident souvent pour un renforcement des organisations ayant déjà leur siège à Genève. Dans le domaine de la santé, la Suisse a conclu, en décembre 2004 déjà, un accord de siège avec le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les conférences des Etats parties à la Convention de Rotterdam et à la Convention de Stockholm ont en outre décidé d'établir le secrétariat de la première de ces conventions à Genève et à Rome et celui de la seconde à Genève. Pour la première fois depuis longtemps, la Suisse est ainsi parvenue à attirer de nouvelles organisations internationales à Genève. Deux grands bâtiments seront donc construits dans la ville du bout du lac, qui seront, comme de coutume, financés par un prêt sans intérêt que la Confédération octroiera à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI).

n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations [...] » (Assemblée générale des Nations unies, *op. cit.*, art. 138 et 139).

¹⁷ Swissinfo, *UNO-Gipfel: Positives Schweizer Fazit*, 16. September 2005.

¹⁸ *Discours de M. Samuel Schmid, président de la Confédération suisse*, à la 60^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 15 septembre 2005.

¹⁹ Swissinfo, *Harte Kritik an der UNO*, 7. September 2005. « UNO: Auf allen Ebenen überfordert », *Tages-Anzeiger*, 7. September 2005.

²⁰ Conseil fédéral, *Rapport 2005 sur les relations avec l'ONU...*, *op. cit.*

Soulignons que l'existence d'un dispositif de sécurité approprié est devenue un facteur déterminant ces dernières années. Depuis 2002, l'Assemblée générale a alloué quelque 30 millions de francs à la sécurité des bâtiments de l'ONU à Genève. Pour améliorer leur sécurité extérieure, la FIPOI doit avant tout entreprendre des travaux aux sièges respectifs du Haut-Commissariat pour les réfugiés, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pendant les années à venir, la Suisse devra ainsi consentir des dépenses extraordinaires pour respecter ses engagements internationaux en matière de sécurité des organisations multilatérales ayant leur siège sur territoire suisse.

1.1.5. La contribution suisse aux opérations de maintien de la paix de l'ONU

Selon le Conseil fédéral²¹, l'ONU est aujourd'hui confrontée à trois défis dans le domaine du maintien de la paix. Premièrement, la demande de nouvelles opérations va croissant. Cette demande place l'ONU face à des problèmes logistiques et de planification, alors que l'appui aux opérations de maintien de la paix par les troupes des pays industrialisés demeure insuffisant. Deuxièmement, l'ONU doit définir des modalités appropriées pour sa collaboration avec les organisations partenaires régionales et tenir compte de l'insécurité qui caractérise les opérations de maintien de la paix. Une proposition prévoit la création d'un nouveau département de la sécurité au sein du Secrétariat des Nations unies, tandis qu'une autre suggère de doter les opérations de maintien de la paix de réserves stratégiques à même d'empêcher des groupes armés de mettre le processus de paix en danger.

La contribution suisse aux opérations de maintien de la paix est essentiellement financière et a atteint 54 millions de francs en 2004²². Répondant à une demande du secrétaire général de l'ONU, la Suisse a fait don à la Sierra Leone de 260 véhicules de l'armée. Cette livraison avait pour objectif de renforcer la paix et la sécurité, en collaboration avec la mission de l'ONU dans le pays. Pour ce qui est du personnel, une quarantaine d'observateurs militaires et de policiers civils suisses ont pris part en 2004 à des missions de paix des Nations unies. La Suisse a par ailleurs mis quelque 240 soldats à disposition pour des opérations autorisées par l'ONU, mais dirigées par l'OTAN ou l'UE.

1.2. Relations de la Suisse avec l'Union européenne

En 2005, le peuple suisse s'est prononcé sur deux projets relevant de la politique européenne.

Dans le domaine des Accords bilatéraux II, une votation a eu lieu le 5 juillet sur l'adhésion de la Suisse aux accords Schengen/Dublin²³. L'accord de Dublin évite qu'un même requérant ne dépose plusieurs demandes d'asile successives au sein de l'UE, tandis que l'accord de Schengen régit le passage des frontières

²¹ *Ibid.*

²² Le montant de la contribution obligatoire au budget dépend du nombre d'opérations de maintien de la paix et du nombre de personnes qui y participent. Le Conseil fédéral a dû demander un crédit complémentaire de 5,4 millions de francs au Parlement.

²³ Accords bilatéraux II: <www.europa.admin.ch/nbv/f/>.

par les personnes, les visas de courte durée, la collaboration policière, l'entraide judiciaire, l'extradition et la lutte contre le trafic d'armes et de drogue. La participation de la Suisse à l'espace Schengen/Dublin a été approuvée par 54,6 % des votants et les accords d'association avec l'Union européenne entreront sans doute en vigueur début 2008²⁴.

Dans le cadre des Accords bilatéraux I, le peuple suisse s'est prononcé, le 25 septembre 2005, sur l'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'UE²⁵. L'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes et la révision des mesures d'accompagnement ont été approuvées par 56 % des votants et devraient entrer en vigueur fin 2006.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, Accords bilatéraux II, pp. 115-117 et 189-190. **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 12: votation sur l'adhésion de la Suisse à Schengen et Dublin (section 12.2.5) et votation sur l'extension de la libre circulation aux dix nouveaux Etats membres de l'UE (section 12.3.2).

En octobre 2005, le Conseil fédéral a consacré une séance spéciale à l'orientation future de la politique européenne de la Suisse²⁶. Le gouvernement a confirmé les principes suivants de sa politique: la demande d'adhésion de 1992, suspendue, n'est pas retirée, cette décision rejetant les motions du groupe UDC et du conseiller national Gerold Bührer, qui demandaient le retrait de la demande. L'adhésion est considérée comme une option à terme et non plus comme un «objectif stratégique»²⁷. Dans l'intervalle, la Suisse poursuivra sur la voie bilatérale, qui apporte un gage de succès à sa politique européenne. Les domaines susceptibles de faire l'objet de futures négociations bilatérales comprennent l'électricité, la participation au système de navigation par satellite (Galileo), le secteur de la santé publique ou encore la reconnaissance des appellations d'origine contrôlée. Le Conseil fédéral a par ailleurs réaffirmé sa volonté de soutenir les nouveaux Etats membres de l'UE en versant une contribution pour réduire les disparités économiques et sociales.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, chap. 3, section 3.2, «Contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie».

Comme prévu, le Conseil fédéral analysera avant la fin de la législature les diverses options de la politique européenne. Les avantages et les inconvénients de ces options – qui vont du bilatéralisme à une adhésion intégrale en passant par une adhésion *light* – seront présentés dans un rapport au Parlement. La ministre des Affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, a précisé que l'idée d'un moratoire de dix ans sur l'adhésion à l'UE, avancée par le conseiller fédéral Christoph Blocher, n'était pas une option envisageable²⁸.

²⁴ Les autres documents des Accords bilatéraux II sont soit déjà en vigueur (produits agricoles transformés, fiscalité de l'épargne, pensions) ou entreront en vigueur en 2006 (statistiques, environnement, médias, fraude).

²⁵ Accords bilatéraux I: <www.europa.admin.ch/ba/f>.

²⁶ Bureau de l'intégration DFAE/DFE, *Séance spéciale du Conseil fédéral sur la politique européenne*, communiqué de presse, 26 octobre 2005.

²⁷ Jusqu'alors, l'adhésion à l'UE faisait office d'«objectif stratégique».

²⁸ «Kein Rückzug des Beitrittsgesuchs», *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Oktober 2005.

1.3. Orientation et éléments de la politique extérieure de la Suisse

Après que l'UE a occupé l'avant-scène de la politique extérieure de la Suisse pendant plusieurs années, la Confédération entend à présent renforcer ses liens avec les membres prépondérants de la communauté internationale²⁹. L'objectif est de généraliser ces relations et de les utiliser systématiquement pour servir les intérêts suisses. Dans ce sens, le Conseil fédéral s'est attaché, en mai 2005, à renforcer les relations avec les Etats-Unis. L'accent a été mis sur l'intensification des échanges dans les domaines douanier, de la science et des technologies, ainsi que sur la négociation d'un accord de libre-échange. Selon le Conseil fédéral, la multiplicité des acteurs en matière de politique étrangère présents en Suisse confère à la coordination et à la cohérence des activités une importance essentielle pour assurer une défense optimale des intérêts suisses. La responsabilité de cette coordination et de cette cohérence incombe en premier lieu au Conseil fédéral, plus particulièrement au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Celui-ci élaborera une stratégie globale des relations extérieures en commençant par les Etats-Unis, puis il en fera autant pour une série d'autres Etats³⁰.

En juin 2005, la Commission de politique extérieure du Conseil national a émis des critiques sur le manque d'implication du Parlement dans la conception de la politique étrangère³¹. A son avis, le Conseil fédéral a en particulier négligé le droit de consultation du Parlement, inscrit dans la Constitution et dans la loi sur le Parlement, lorsqu'il a fixé les priorités de la politique étrangère suisse³². Sur le fond, les critiques de la commission ont notamment porté « sur le rapport à plusieurs égards peu clair entre, d'une part, la priorité qui continue d'être accordée aux relations avec l'UE, et, d'autre part, l'instauration d'un nouveau partenariat privilégié avec les Etats-Unis ».

1.4. La politique de la Suisse concernant le Kosovo

Dans sa déclaration du 27 mai 2005 devant le Conseil de sécurité de l'ONU, l'ambassadeur Peter Maurer a affirmé qu'« un retour du Kosovo sous souveraineté serbe n'est ni souhaitable ni réaliste »³³. La Suisse s'est ainsi indirectement prononcée en faveur de l'« indépendance formelle » de la province, imprimant un changement de cap décisif à sa politique concernant ce pays. Jusqu'alors, la Suisse s'était ralliée au consensus international – résumé par le slogan *Les standards d'abord, le statut ensuite* – selon lequel le Kosovo doit d'abord instaurer des règles démocratiques et un Etat de droit, avant que la communauté des Etats ne se penche sur la question de son statut. Le Conseil fédéral pense désormais

²⁹ DFAE, *Politique étrangère suisse : tour d'horizon 2005*, annexe *Relations Suisse – Etats-Unis*, documentation de presse, Berne, 2005. « Erweiterung der aussenpolitischen Pupillen », *Neue Zürcher Zeitung*, 20. Mai 2005.

³⁰ Le Conseil fédéral classe les pays des Balkans, la Turquie, la Russie, l'Inde, la Chine, le Japon, le Brésil et l'Afrique du Sud parmi les pays importants.

³¹ Commission de politique extérieure du Conseil national, *Le Parlement est insuffisamment associé à la définition de la politique extérieure*, communiqué de presse, 29 juin 2005.

³² Constitution fédérale, art. 166, al. 1, Relations avec l'étranger et traités internationaux : « L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger. »

³³ *Déclaration de S.E. M. Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la Réunion du Conseil de sécurité sur le thème « MINUK »*, New York, 27 mai 2005.

que les négociations sur une indépendance formelle du Kosovo devraient débiter dès que possible. Selon la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, la question du statut doit être examinée avec toutes les parties concernées, à savoir la Serbie-et-Monténégro, l'ONU, l'UE et le groupe de contact³⁴. L'accession à l'indépendance constitue en effet un processus dans lequel il est exclu d'imposer une solution à l'une des parties. La Suisse est prête à jouer un rôle actif dans ces négociations.

La déclaration suisse a de toute évidence suscité des réactions très variées. Tandis que les responsables kosovars se sont réjouis du revirement, le gouvernement serbe a affirmé que cette déclaration violait la Résolution 1244 du Conseil de sécurité, car la Suisse anticipe ainsi le statut du Kosovo avant même que la communauté internationale n'ait commencé des négociations sur ce sujet³⁵.

Le Conseil fédéral n'a pas précisé quelle forme d'Etat il entend par «indépendance formelle». Selon le Département fédéral des affaires étrangères, une indépendance formelle n'implique pas nécessairement une «souveraineté complète»³⁶.

Une interpellation parlementaire a critiqué le revirement du Conseil fédéral, craignant notamment qu'il compromette les activités de la Suisse dans les domaines de la promotion de la paix et des bons offices³⁷.

1.5. Programme de recherche sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud

Le rapport de synthèse du Programme national de recherche (PNR 42+) sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid a été publié en octobre 2005, avec dix-huit mois de retard³⁸.

 **Annuaire 2005**, n° 1, relations Suisse-Afrique du Sud, pp. 12-14.

La publication du rapport a été retardée par l'interdiction d'accéder aux archives, décidée en avril 2003 par le Conseil fédéral. Le gouvernement a expliqué que cette interdiction avait pour objectif de protéger des entreprises suisses contre des plaintes collectives.

Dans le résumé de sa contribution au rapport, Peter Hug constate que «le Conseil fédéral avait toutes les raisons de stopper l'examen des documents sur l'Afrique du Sud [...]. Il y a en effet, en Suisse, de nombreuses personnes qui ont soutenu le régime d'apartheid sud-africain par conviction politique et qui ont gagné beaucoup d'argent en commerçant [...] avec ce dernier»³⁹. Le rapport conclut que les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud se sont intensifiées sur les plans politique, militaire et industriel à l'époque justement (années 1980)

³⁴ «Calmy-Rey dämpft Hoffnungen», *Neue Zürcher Zeitung*, 2. August 2005.

³⁵ «Serbischer Protest gegen Bundesrätin Calmy-Rey», *Neue Zürcher Zeitung*, 3. August 2005.

³⁶ «Kosovo-Unabhängigkeit relativiert», *Tages-Anzeiger*, 19. Juni 2005.

³⁷ «05.3263. Interpellation. L'idée d'un Kosovo indépendant n'est-elle pas prématurée?», déposée par Josef Lang au Conseil national le 8 juin 2005, <www.parlament.ch>.

³⁸ Fonds national suisse, *Le Programme national de recherche «Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud» publie son rapport de synthèse*, communiqué de presse, Berne, 27 octobre 2005.

³⁹ Peter Hug, PNR 42+ – Suisse-Afrique du Sud – Synthèse de l'étude de Peter Hug «Avec le gouvernement d'apartheid contre le communisme», Berne, 27 octobre 2005.

où le régime sud-africain multipliait les graves violations des droits de l'homme et recourait ouvertement à la violence pour appliquer sa politique ségrégationniste. L'étude révèle par ailleurs que l'industrie suisse a contourné les règles définies par la Confédération sur les exportations d'armes et que l'administration a toléré, voire activement soutenu, des opérations commerciales illégales ou à la limite de la légalité. La collaboration entre les services de renseignement des deux pays a en outre débuté cinq ans plus tôt que ce que l'on supposait et l'industrie suisse a compté parmi les appuis du programme atomique secret sud-africain.

Selon Georg Kreis, président du comité de direction du PNR 42+, il sera impossible de faire toute la lumière sur ces relations sans pouvoir consulter les archives industrielles et privées en Suisse et en Afrique du Sud, et sans interroger les principaux acteurs de l'époque. N'ayant pu lever qu'un coin du voile, l'étude a en fait accru le besoin de savoir⁴⁰.

SOURCES

Annan Kofi, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général de l'ONU à l'Assemblée générale à l'occasion du Sommet mondial en septembre 2005, doc. A/59/2005, New York, 21 mars 2005, <www.un.org/french/largerfreedom>.

Déclaration de M^{me} Micheline Calmy-Rey, conseillère fédérale, ministre des Affaires étrangères, lors du débat général de la 60^e session de l'Assemblée générale des nations unies, New York, 20 septembre 2005.

Déclaration de M. Peter Maurer, ambassadeur, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, *Groupe de questions I – Vivre à l'abri du besoin*, New York, 25 avril 2005.

Déclaration de M. Peter Maurer, ambassadeur, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, *Groupe de questions IV – Renforcer l'Organisation des Nations unies*, New York, 27 avril 2005.

Déclaration de S.E. M. Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, «Cluster» II: *Vivre à l'abri de la peur*, New York, 21 avril 2005.

Déclaration de S.E. M. Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, «Cluster» III: *Vivre dans la dignité*, New York, 19 avril 2005.

Discours de M. Samuel Schmid, président de la Confédération suisse, à la 60^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 15 septembre 2005.

Chancellerie fédérale, *Publication du rapport de synthèse du PNR 42+ Suisse-Afrique du Sud*, communiqué de presse, 27 octobre 2005.

Conseil fédéral, *Rapport 2005 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse* du 18 mai 2005 (FF 2005 3697).

DFAE, «La communauté mondiale à la croisée des chemins» (article consacré à la réforme de l'ONU), *La Suisse et le monde*, n° 3, 2005.

DFAE, *Politique étrangère suisse : tour d'horizon 2005*, documentation de presse, Berne, 2005.

Fonds national suisse, *La liberté du commerce et de l'industrie plutôt que les droits de l'homme*, documentation pour les médias, Berne, 27 octobre 2005.

⁴⁰ Pour une critique des restrictions politiques imposées au programme de recherche, voir : Groupe de recherche Suisse-Afrique du Sud, *Regard critique sur la clôture du Programme national de recherche PNR 42+ et sur le rapport final du professeur Georg Kreis*, communiqué de presse, 27 octobre 2005.

Der Bund, «Enge Bande zum Apartheidstaat», 28. Oktober 2005.

Neue Zürcher Zeitung, «Die Schweiz im autonomen Vor-Vollzug», 12. Juni 2005; «Neuer Gesprächsfaden mit Amerika geknüpft», 29. Juni 2005; «Trennen oder teilen in Kosovo?», 25. Oktober 2005; «Schweiz als Stütze der Apartheid», 27. Oktober 2005.

SITES INTERNET

Centre régional d'information des Nations unies pour l'Europe occidentale (UNRIC), Bruxelles, Belgique : www.runic-europe.org/french/mainpagefre.html.

ONU, page « Réforme des Nations unies » : www.un.org/french/reform.

ONU, page « 60^e anniversaire des Nations unies » : www.un.org/french/un60.

ONU, page « 60^e session de l'Assemblée générale » : www.un.org/french/ga/60.

ONU, page « Sommet mondial 2005 : réunion plénière de haut niveau » : www.un.org/french/summit2005.

Bureau de l'intégration DFAE/DFE : www.europa.admin.ch.

Département fédéral des affaires étrangères : www.dfae.admin.ch.

Département fédéral des affaires étrangères, page « La Suisse et l'ONU » : www.uno.admin.ch.

Programme national de recherche « Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud » : www.snf.ch/fr/com/prr/prr_arh_05oct27.asp.

Réseau de politique des affaires étrangères et de sécurité de la Suisse (SSN) : www.ssn.ethz.ch.